

考選制度的觀念革新—— 以簡併考試類科及 考試及格人員地方歷練為例

彭錦鵬*

摘要

歐美先進民主國家的文官制度逐漸朝向部會分權方向發展，同時文官考選制度也呈現重視「工作職能」與「考試效度」的作法，並大量採用電子化技術加速考選改革工作。「口試」是必要的考試流程。「專業能力」在考選成績的比重因為考試的類別而不同，但「專業能力」不會成為考選用人的最重要依據。考試流程常採用高度篩選的淘汰「階段」。專業科目的測驗佔考試成績一半以下。

從多國經驗檢討，我國的考選制度存在幾種錯誤的傳統作法：重視公平公正公開但忽略效度、過於依賴以專業科目取才、錯誤的考選成本觀念、缺乏口試流程、未能採用效度較高的邏輯推理測驗和如評量中心之類的高效度測驗。

本文從考選資料中加以分析，主張在考選方法提高效率的同時，應該簡併考試類科。同時透過問卷調查，建議對於高普考試及格人員應建立先行在地方政府服務的制度，以便提高地方政府公務人員的水準和中央政府公務人員對於地方政府的了解，從而有利提升政府效能。

關鍵字：文官制度、公務人員考試、評量中心、台灣、美國、英國、日本、中國大陸、法國

* 中央研究院歐美研究所副研究員，國立臺灣大學政治學系合聘專任副教授 (Associate Research Fellow, Institute of European and American Studies, Academia Sinica and Associate Professor, Department of Political Science, National Taiwan University)

Practices of Taiwan Civil Service Examination Reconsidered

Ching-peng Peng

Abstract

In view of the traditional neglect of the validity problem embedded in the civil service examination system in Taiwan, this paper suggests that the selection concepts and examination methods should be improved. Interview method should be added to all examinations. Test of logical reasoning should be included in the examination process.

Through analyzing official data and public official survey, this paper suggests that the types of civil service examinations should be integrated and the qualified new entrants should serve some time at local government level right after examination in order to improve service quality of local government as well as central government.

Keywords: Civil service, civil service examination, selection, assessment center, US, UK, Japan, China, France, Taiwan

壹 公務人員工作職能的挑戰

考選制度的目的是為國舉才，但不同的時代背景所需要的公務人才顯有不同。近三十年來世界局勢丕變，我國傳統的考選觀念因而亦面臨大幅變革的挑戰。自從1970年代石油危機發生之後，公部門財政情況不佳，稅收減少，但同時期民眾需求則不斷增加，迫使政府部門在提供政府各項服務時，必須在不提高政府預算情形下，提高品質、提升效率。大多數經濟合作發展組織(OECD)國家從1980年代開始推動中央部會人力資源管理方面的改革。我國從1990年代以來也不斷推動行政改革，以便提高政府效率和效能。就國內外環境而言，目前之公務人力資源現況，正受到以下幾項問題的挑戰(彭錦鵬、劉坤億，2009)：

1. 政府效能之國際競爭力呈現衰退現象
全球化競爭的年代中，政府競爭力受到各國公部門和企業部門的重視。過去十五年中，我國政府效能的競爭力排名，根據瑞士洛桑管理學院IMD的調查，呈現衰退的趨勢。相對於我國強勁的民間競爭力，政府效能確實有待改進。
2. 人民要求政府大幅提升效能
我國在1990年代已經完成民主轉型，並進一步進入民主深化和鞏固的年代，人民對政府的施政能力、公共服務的質量，期待更深、要求更高。

3. 公共治理環境多元、複雜化，公務員之職能要求相對提升

在公共治理環境趨向多元化、複雜化下，我國公務人力的核心職能水準是否能相對提升，為我國公務體系運作績效良窳的關鍵性因素。

4. 公務人力資源發展，須面對國內、外企業部門與國外政府部門的競爭力挑戰

由於全球化的影響，我國公務人員的素質與能力，攸關政府能否繼續領航民間，以及是否具有國家之間競爭優勢之關鍵。大體而言，企業部門較之於政府部門，對環境的變遷更具有敏感度，而在面對組織生存發展的需求方面，往往也比政府部門較能快速回應環境的挑戰。在此情況下，政府部門若欲維持統治的正當性，必須具備領航民間企業部門的卓越治理能力，而投資公務人力的發展是政府當前必要且迫切的任務。同時在全球化的時代，政府部門如要對外招商引資或與其他國家發展各種合作關係，公務人力的素質與能力將是重要的關鍵。

回顧OECD國家從1980年代末期開始所陸續推動的文官制度改革，文官制度呈現了以下關鍵性趨勢(OECD, 2004)：

1. 文官體系人員的精簡；
2. 文官體系的名稱改變(成為公務體

- 系)；
3. 文官制度不斷的進行變革；
 4. 文官體系管理由中央集權朝向部會分權；
 5. 文官終身雇用制度漸行解體，而由定期契約取代；
 6. 高級文官的管理朝向中央統一管理；
 7. 文官來源朝向職位公開、開放競爭；
 8. 薪資制度朝向彈性、績效管理；
 9. 文官考選朝向部會分權。

同時更重要的是，OECD國家的最新調查發現，文官制度的改革在二十世紀最後幾年產生微妙變化，也就是在政府組織多元化和顧客導向行政文化之主流發展下，許多國家已經不再使用文官制度 (civil service) 和文官 (civil servants) 的名詞，而改用公務 (public service) 和公務人員 (public servants) 的稱謂 (OECD, 2004: 2)。例如英國、愛爾蘭等國所指的文官只限於在中央政府服務的人員，而公務人員則包括地方政府、公立學校、醫療服務，和社會福利等人員。

不只如此，OECD國家的文官制度也出現從以「職業」為基礎 (career-based) 的文官制度，逐漸轉向以「職位」為基礎 (position-based) 的文官制度傾斜的趨勢，大幅提高文官制度競爭的因素。以職業為基礎的文官制度 (以下簡稱職業文官制度) 下，公務員是在工作生涯開始之際就進入政府服務，並且終身為公務員。最初進入公務部門是透過教育資格或是文官初任考試。升遷是基於個人的職等體系，而

非基於職位。這種文官制度基本上很少有人能在中途進入文官體系。相對而言，以職位為基礎的文官制度 (以下簡稱職位文官制度) 則強調對於每一個職位都要找到最適當的人選，不論這種挑選的方法是採用對外開放、內部升遷、或者是平調。職位文官制度提供更為開放的用人管道，外補的情況因此比較普遍。

OECD國家的調查顯示：職業文官制度和職位文官制度在過去二十年中呈現明顯的改變趨勢 (OECD, 2004: 6)：

1. 職位文官體系傾向給予中央的人力資源管理單位更重要的角色，並且對於高階職位採取比以前更為中央集權化的管理制度。這種趨勢出現在類似英國和荷蘭等國建立高級文官團制度的作法，以及其他國家強化高級文官制度的集中管理和發展。
2. 傳統的職業文官體系傾向增加公開競爭職位的數目，並且將人力資源管理的工作授權給各部會及其下的管理階層。

1990年代開始OECD國家中有十三個國家更改其文官的地位，整體趨勢是朝向精簡員額、契約任用、定期任用、依勞工法任用、開放等方向改變。其中最激烈的例子是瑞典95%的公務人員之終身僱用改以永任契約制取代，而瑞士則自2002年開始，所有公務人員均不再是文官，成為一般性職員 (OECD, 2004: 7)。這種趨勢無疑對二十世紀傳統的文官體制帶來重大衝擊。

由於歐美先進民主國家逐漸朝向部會分權的人事制度和考選制度，也形成了文官考選制度呈現兩種趨勢，第一是文官考

選的標準朝向以「職能」為重點；第二是文官考選的方式朝向電子化考選與試務處理。

貳 國外考選方法的分析

本文扼要分析英、法兩國的考選方式，並分析與我國國情較為接近的日本和中國大陸考選方法，以作為和我國目前考選方法在考選工作職能方面的差異。

從整體上來看，英國文官的考選制度可以分成三大部分加以觀察，也就是一般文官、快速升遷文官以及高級文官。就第一種文官考選的一般文官而言，英國並非由中央統一規定甄選方式，而是由各部會機關在職位出缺時各自進行甄補作業。最常見的一般機關考選方式是，出缺的職位會在地方性、地區性及全國性平面媒體、專業期刊、職業介紹所、求職中心及出缺職位資料庫刊登廣告。用人機關通常採用申請表來進行審查工作，而不是採用履歷表。審查通過的長名單 (long listed, 意指超過三至五人的名單) 人員可能會被請去參加為期一天的評量考試，考試內容包括筆試、口試及為了測出分析、數理、人際關係及決策技能的測驗項目。這些考試都是公平公開的考試 (詳見網站資料 <http://www.careers.civil-service.gov.uk>)。

第二種文官考選制度是快速升遷計畫的考選。參加快速升遷計畫的考生並不限

制其畢業科系，只要成績達到一定標準即可。由於快速升遷計畫從2003年4月1日起由原來負責考選的Capita公司換成透過公開招標錄取的Parity公司，也由於近年考生人數大幅增加，評量中心案量不堪負荷 (筆者於2003年9月參訪位於倫敦之評量中心所獲資訊)，2004年起初次採用線上申請與線上考試的方法進行篩選工作。申請程序包括制式的自我評量 (2004年25,000人報名)、線上申請以及第一階段的線上資格測驗 (qualifying test)，當年度有8,600人進入此一測驗階段。接著是在考試中心進行有人監考並使用電腦考試的認知測驗。通過此一認知測驗的考生才能參加在評量中心舉行的評量測驗。評量主考官在評量過程中並無考生的背景學歷資料下，完全以工作測驗來決定分數與排名，以確保考選過程的效度與客觀性 (2004年最後錄取507人)。

第三種文官考選制度是高級文官的考選。英國高級文官團的成員雖然有極大部分來自快速升遷人員，但其甄選方式則是以「職位」為競爭基礎，對所有文官公開或包括對外公開。以2004年為例，即有

42%的高級文官職缺擴大到對外公開競爭 (Cabinet Office, 2005: 3)。當高級文官團職位出缺時，甄補工作係由十位現職文官，而為英王任命的文官委員辦公室 (Office of Civil Service Commissioners) 負責。用人機關須先廣為公告職缺情形，說明職務任用型態、所需經驗與技能及待遇。繼之組成遴選小組，決定遴選標準與方法，最後產生決選名單。遴選方法大致上包括面談和採用評量中心法，聘請專業心理師參與最後入選人員之面談、入選人員參訪用人機關等 (蔡秀涓，2005: 52-54)。

法國國家行政學院考試為法國高級文官的搖籃。考生通過資格審查委員會後，考試分為兩階段。第一階段考試包括：公法、經濟學、歐盟相關問題與社會問題、文化知識、外文、社會科學。第二階段考試包括：公共財政學口試、國際問題口試、歐盟相關問題口試、外語口試、人格特質口試與體能測驗。

日本國家公務員第一種考試類似我國大學畢業的高考三級考試。第一階段考試包括：教養測驗 (選擇題，新聞、文章理

解、判斷與數的推理、資料解釋、自然、人文、社會科學)，專業科目測驗。第二階段考試包括：專業科目申論題，綜合判斷、思考應用申論題，人格特質口試。

就人數最多的行政人員和考試所占的分數比重加以觀察，日本國家公務員第一種考試最重視的專業測驗僅占總成績的一半，其他分別是通識測驗和口試的各二十分，以及測量判斷和思考能力的綜合測驗十分 (參見表1)。

就第二種考試而言，最重視的是專業測驗，所占的分數為五十七分，其次為通識測驗二十九分，口試則為十四分。

就第三種考試而言，最重視的是通識測驗，占五十七分，其次為數學測驗二十九分，口試為十四分。

從以上的配分可以看到，日本國家公務人員考試中，專業測驗的成績最高只占到第二種考試的五十七分。培養未來國家高級公務人員的第一種考試，其專業測驗的分數只占總分的一半，很明顯可以看出人事行政當局只將專業科目的能力視為選人的重要參考，而不是唯一的依據，這

表1 日本國家公務人員考試行政人員類科的配分比重 (%)

	通識測驗	專業測驗	口試	綜合測驗	數學測驗
第一種考試	20	50	20	10	
第二種考試	29	57	14		
第三種考試	57	0	14		29

資料來源：考選部試題研究中心 (2005)。《各國公務人員考試制度比較研究》。台北：考選部。

和我國的情況有重大的差別。而日本對於第三種考試及格人員則根本不考慮專業測驗的成績，反而更加注重的是，作為基礎行政人員所必須要有一般知識，包括國語、社會、數學、理科、和文章的理解能力。而值得特別注意的是，第三種考試中的技術人員雖然專業測驗的成績占了三分之二，但是通識測驗的比重也仍然保留三分之一，由此可見，就算是專業人員的考試也必須要有一般知識的判斷推理能力和對於資料的解釋能力。

中國大陸公務員考試分為兩個階段，第一階段筆試分為行政職業能力測驗和申論兩個科目。第二階段是，公共科目筆試結束後，用人機關會按照一定比例，組織公共科目筆試合格的報考者參加專業考試和口試。第一階段筆試中的行政職業能力測驗，主要在測驗和公務員密切相關的基本素質和能力要素，測驗內容包括：言語理解與表達、數量關係、判斷推理（圖形推理、定義判斷、類比推理、邏輯判斷）、常識判斷和資料分析。

從上述各國考選案例，可獲致以下啟示：首先，從以上英國、法國、日本、中國大陸文官考試的方法與內容觀察，專業科目在公務人員考試中所占的份量，幾乎都不到一半的成績。其次，各國文官考試的重點都在透過不同形式的測驗題目和考試方法，特別是口試，以深入了解考生的人格特質和邏輯思考能力，是否符合公務人員的工作職能要求。同時，可觀察到各國公務員考選制度的綜合趨勢包括（參見表2）：

1. 以「職位」為核心的國家考試制度是由各部會分權彈性辦理；
2. 「口試」是必要的考試流程；
3. 「專業能力」在考選成績的比重因為考試的類別而不同，但「專業能力」不會成為考選用人的最重要依據；
4. 大規模的競爭性考試需要有「高度篩選」的機制和篩選「階段」；
5. 專業能力的測驗並非依靠很多的科目和很長的時間。

參 國外、我國考選方法的成本和效度差距

從上一節有關國外考選制度之分析，可以明顯看出，國外考選制度會因所要考選人才之層次，訂出不同型態的考選方法，除了英國一般文官採用部會分權制的考選方法比較簡單，真正進行面試之考生

人數很少外，對於應考人數動輒上千的考試，均在效度上力求儘量提升。而為達到考選效度的要求，政府必須付出較高的成本，研究比較耗費時間、人力、和研究能量的考選方法，包括各種邏輯推理測驗、

表2 英、法、日、中國大陸公務人員口試方法和階段

	第一階段			第二階段	
英國一般文官	部會分權，三至五人進行評量	筆試、測驗 (分析、數理、 人際關係)	口試		
英國快速升遷人員	線上申請、線上考試			使用電腦的 認知測驗	評量中心測驗
英國高級文官	遴選小組決定決選名單			採用口試、 評量中心	
法國國家行政學院考試	公法、經濟學、 歐盟、外文、 社會科學、 文化知識			體能測驗	口試：包括財政學、 國際問題、 歐盟、外語、 人格特質
日本第一種考試	教養測驗、 專業科目 (50%)			專業科目、 綜合判斷、 思考應用 申論題	人格特質口試 (20%)
日本第二種考試	教養測驗、 專業科目 (57%)			通識測驗	口試(14%)
日本第三種考試	教養測驗和 適性測驗				口試(14%)
中國大陸公務員考試	行政職業能力測驗	申論		專業考試	口試

資料來源：作者自行整理。

通識測驗、口試、評量中心考試方法等等。相對而言，我國公務人員考試則基本上僅運用「專業科目」的筆試方法，作為篩選人才的機制。運用「專業科目」的筆試方法固然在成本上是最低的考選方法，但是就考選效度而言，「專業科目」的筆試方法也是最堪質疑的考選制度。圖1所顯示出來的考選效度和考選成本的分析，正顯示出我國的考試方法和國外考選制度的重大差異。

我國傳統考試制度係以專業科目考試

的方式取才。目前我國國家考試專業科目的申論題題型考試，答案通常相當冗長，需要投入龐大的命題人員、閱卷人員人力和時間，但是專業科目考試的鑑別力和效度則經常令人質疑。其實，公務人員考試法第8條明文規定：公務人員考試，得採筆試、口試、測驗、實地考試、審查著作或發明、審查知能有關學歷經歷證明等方式行之，明白顯示公務人員考試可以採用的考試方法是多元而周延的。但是，目前的情況是，除了外交特考、司法人員特

考等少數特種考試運用「口試」之選才方法，及近年來開始在高考一級考試兼用團體口試外，絕大部分國家考試均以「專業科目」的考試為之，而其效度是至堪質疑的。

究實而論，我國公務人員現行考選制度，往往為了滿足國家考試表面上的公平價值，過度仰賴專業科目的筆試方法，而缺乏針對篩選人才所需的效度測驗，包括多元的通識測驗、人格特質審查等。「一試定終身」的結果是，通過高普考試的人，不一定是會做事的人，其人格特質亦未必適合擔任公務人員。

我國國家考試除了少數例外，基本上都採用專業科目的測驗方式進行筆試篩選工作，因此造成公務員考試「背多分」的

強記現象，公務員需要具有的其他廣泛才能和人格特質，並沒有經過適當的篩選。目前已經採行口試的特種考試，例如外交人員特考、司法人員特考，考選方法也僅限制在專業科目和口試，因而產生效度不足的遺憾。

根據美國人事專家長達八十五年來的研究結果發現，各種選才工具的效度由高而低依次為工作樣本測驗 (work sample tests, 0.54)，結構式面試 (structured interviews, 0.51)，心理能力測驗 (mental ability tests, 0.51)，訓練和經驗 (行為一致性, 0.45)，非結構式面試 (unstructured interviews, 0.38)，傳記資料量尺 (biographical data measures, 0.35)，推薦書查核 (reference checks, 0.26)，訓練和經驗 (工作

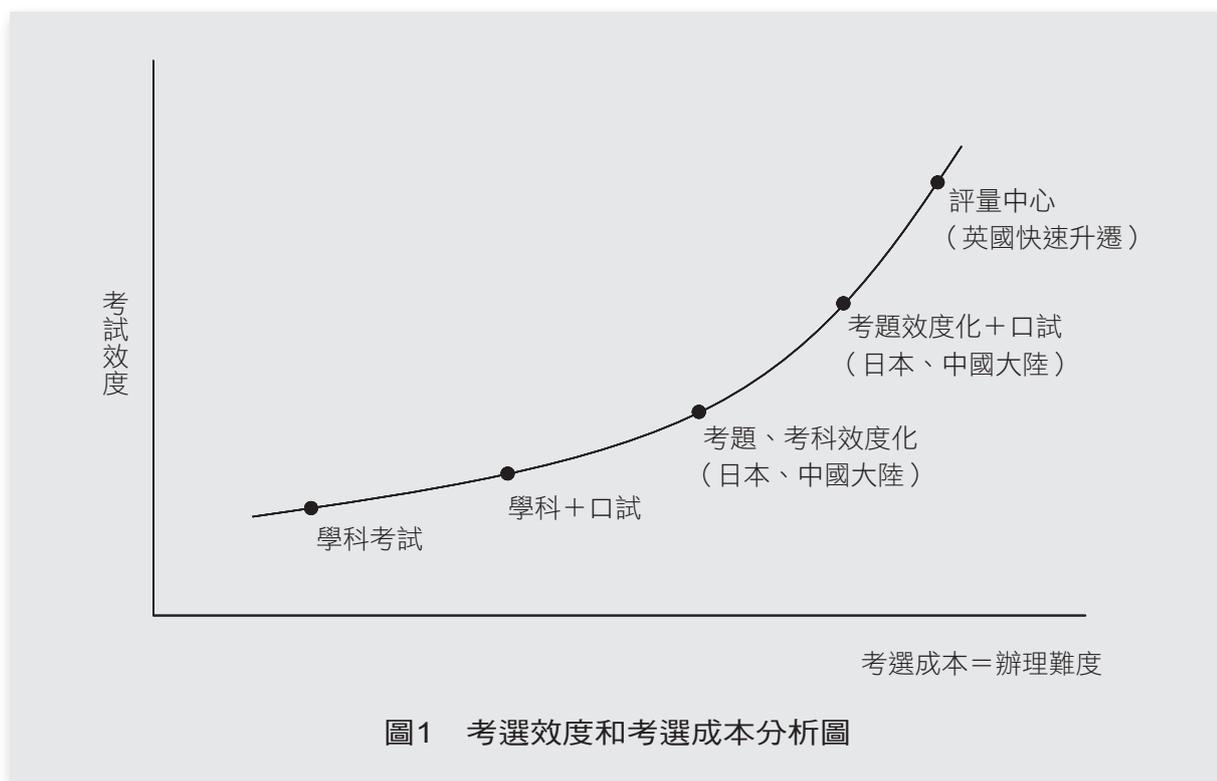


圖1 考選效度和考選成本分析圖

年資，0.18) (Schmidt and Hunter, 1998: 265)。雖然在這些考試方法中並未列出專業科目能力的考試效度，然而如以專業科目僅能作為專業知識的量尺，而無法測驗出評量中心法 (assessment center) 所能測出之行政能力 (溝通技能、分析技能、決

策技能、解決問題技能) 或個人特質的企圖心、機智、主動、忠誠、負責等個人關係技能，甚至連基本的應對談吐都無法透過考試過程而測出，則其暴露的選才效度問題，顯然需要儘速加以正視和改進。

肆 錯誤的「考選迷思」

一、考選政策首重「公平、公正、公開」，卻忽略考選用人的「效度」問題

我國公務人員考試自從舉辦以來，除了少數例外的考試種類，都是採用專業科目的筆試方法取才，制度假設是專業科目考試及格，就足以擔任公務人員的職位。而公務人員的考試層級更和教育資格密切關聯，以目前的考試層級而言，高考一級考試和博士資格結合，二級考試和碩士資格結合，三級考試和學士 (專科) 結合，普考和高中學歷結合。這種考選政策的邏輯基本上立基於學歷保證某種程度的工作職能，同時，大學以上的科系專業分工，更將有助於篩選出具有基本的專業素養的各科系人才，而使考試及格的公務人員均具有公務人員所需具備的工作職能。這種考選政策的邏輯假設學歷高低等於工作能力高低，而大學的科系等於公務人員專業分工的預備課程，因此透過國文、法學知識與英文等共同科目外，只要再考六科、四科專業科目 (高考三級、普考)，就足

以透過公平公正公開的筆試程序，篩選出國家所需要的公務人員，並能夠稱職地在政府中服務四十年以上。

然而，從上文中觀察各國公務人員考選制度已清楚顯示，公務人員考試為取得適合的人才，專業教育所培養的專業知識只不過是公務人員核心能力的一部分，另外一大部分還包括透過口試、基本行政能力測驗、或效度更高的評量中心考選方法，進行具有效度的篩選工作。以後進的中國大陸公務人員考試而言，其行政職能測驗就相當有效地測驗考生的言語理解與表達、數量關係、判斷推理、常識判斷、和資料分析等等能力。日本、法國、英國也無不採用廣泛的個人特質測驗，以篩選出思慮清晰、具有邏輯推理能力、常識豐富、高判斷能力的考生。如果和評量中心考試所能測出的個人能力來相比較，我國以專業科目而篩選人才的考選機制，將只能測出專業知識，而無法測出行政能力的溝通技巧、分析技巧、決策技巧、解決問

題能力、組織能力，也無法測出個人特性中的企圖心、機智、自信、創新、主動性、負責任、政治敏感度、忠誠等等在公職生涯中迫切需要的個人特質。

包括考試委員在內，不乏論者認為，我國公務人員考試的及格比率已經相當低，有些考試的及格比率在近一、兩年甚至低到1%以下，而這些及格的考生不論用什麼樣的測驗方式，他們都能夠分脫穎而出，因此改變完全依賴專業科目的考試，事實上對於公務人員的素質並不會有太大的差別。從統計學的角度來看，這種說法也許有相當大的真實成分，絕大部分考得上的考生除了背誦能力較強以外，其它的能力應該也不錯。然而這種說法難以經得起較為仔細的考驗。首先，以專業科目為基礎的考試制度，長年以來已經造成公務人員考試補習班的大量興起，考試及格的考生沒有參加補習的人數已經寥寥可數，補習班所提供的專業科目整理，對於考生準備考試均有相當明顯的效果。從考試科目出題的老師而言，為了符合答案明確，出題目有所本的官方要求，任何專業科目所能準備的題庫就顯得相當制式化而趨於範圍狹窄。選用特定教科書的結果又進一步限制出題的範圍，使得專業科目背誦的要求提高、邏輯推理思考的要求相對降低。於是，考試及格的公務人員可能知道馬關條約何時訂定，但卻完全無法了解馬關條約簽署之際的政經脈絡和所產生的政經影響。其次，就我國的升學考試經驗而言，考試方式和內容相當程度影響學校

教學的方式已無庸置疑，雖然國家考試和大學教育並非緊密相連，但是國家考試僅僅注重背誦能力，而忽略全球化下政府治理環境迅速變化、高度複雜，公務人員能力必須全盤提升的事實，顯然值得立即全面檢討。

二、「低成本」辦理考試，忽略「用人錯誤所造成的高成本」

傳統上，我國過去數十年的經驗是，考選工作都採用「低成本」的觀念辦理考選工作。除了考選部的人事、行政成本外，主要以辦理考試試務經費能收支相抵為主要考量。由於單一國家考試的規模動輒上萬人，民國96年各種考試報考人數高達53萬人，其中公務人員考試報考人數就有32萬人，採用統收統支的成本觀念，基於考選部並非用人機關，按照固定預算辦理考試，成為相當理所當然、簡便的作法。

由於我國公務人員考試基本上只採用專業科目的筆試方式，因此除了考選部的固定行政支出以外，考試流程所需要花費的成本集中在考題的製作、監考費用、閱卷委員的費用。而這些費用相較於其他種考試方式是相對較低的。例如有助於提高效率的心理測驗、邏輯推理測驗、口試、評量中心考試的考選成本，都會大幅度高於筆試方法。另一方面，由於考選政策固守「公平公正公開」的原則，容納所有學歷資格符合的應考人參加報名考試，因此也就採用收取比較低的報名費政策，

以保障考生應考權利。各該考試項目結束之後，縱有盈餘，也都繳回國庫。傳統上國人對於「公開」考試的期待是，只要符合基本學歷資格者均期待能參加有閱卷委員參與的考試過程。長期下來，每年負責評閱考卷的大學老師都需要集中在暑假期間、低廉的閱卷費下，善盡為國取才的工作。為了防弊，閱卷委員縱然面對再差的考卷也必須以紅筆對整張試卷加以圈點。這種考試流程顯現的就是，基於低成本、防弊的觀念，辦理國家公務人員考試，卻忽略閱卷委員的時間成本和批閱所有應考人專業科目考卷的必要性。

民國87年高普考試實施一、二試分試制度後，第一試測驗題採用電腦閱卷，第二試需要人工評閱的考卷份數因之減為一半，所需書面評閱人力亦從而減半，提高申論題型耗時較久的閱卷品質。此一分試制度同時也能夠測驗應考人多方面的能力，提高考試效度。但95年高普考試恢復為一試，需考之專業科目數目不變動的情形下，評閱人力不免加倍，而其因應考人數目眾多所衍生的評閱不易公正等問題仍然存在或將惡化。採取「低成本」(包括評閱試卷費用)觀念辦理試務的情況更不易改善。

然而，考選的成本並不應單從考選部的角度出發，而應從政府整體取才的成本觀念加以探討。如果取才不慎，一位不稱職的公務員，不但不能將其個人工作順利完成，有可能尚需其他公務人員來加以改正、彌補、檢查其所造成的公務缺失。

依前文所述，二十世紀勞務取向的公務環境中，公務人員的工作時間勞力貢獻較大，工作專業要求較低。但二十一世紀知識經濟時代中，公務處理不但普遍需要專業人才並需能進行獨立、綜合判斷的決策能力。以低廉考試成本觀念進行考選卻用到一位不適任人員，則在我國目前仍採取終身僱用制的情況下，其所造成的人事成本是相當可觀的。如果以任職四十年計算，由於考選方式不當，而錄用不適任人員時，每年為此人將付出人事成本一百萬元計算(長期平均成本，包括各項待遇內容，及退休基金)，則四十年下來，人事成本將超過四千萬元，如果以目前的退休制度計算，國家對此不適任人員一輩子可能將投注五千萬元以上的人事成本。不適任人員往往工作績效低落、行為奇特、乖張、造成機關士氣低落，甚至於主管為預防不適任人員造成行政疏失和意外，而將其冰凍成為冗員，從而直接影響到機關的工作效率。因此，從考選人才的角度來看，考選工作要設法跳脫傳統低廉考選成本的觀念，改以選才是否得當的角度來重新建構選才成本的評量機制。

三、採用口試方法，不容易維持考試公平性

我國傳統的考試思維特別注重考試的公平性，因此主要採用專業科目做為篩選工具的考試傳統才能持續維持，很少受到挑戰。避免採用專業科目以外的考試方法，就我國的考選環境而言，不免因為諱

疾忌醫，避免人情關說，而能確保考試的「公平性」。各個大學的主考官可能對於自己學校畢業的學生給比較好的分數、考生和主考官之間可能有利益迴避的問題等等的疑慮不一而足。這種考選迷思的情況，已經存在很久。以各國公務人員考試普遍採用的口試而言，在我國受到採用的比率相對就非常低，採用口試的考試類科，幾乎集中在各種特種考試，例如外交特考、司法官特考、國防部文職人員特考，而對於及格人數最多的高普考和地方政府特考，則除了高考一、二級考試外，並未採行。其中的考慮，當然也包含目前參加高普考試的應考人，不論就任何類科而言，都是人數眾多，如果都要通過口

試，則不但耗費時間，也必須運用到數量龐大的口試主考官。目前口試的效度和公平性，尚有許多疑慮，如全面採用口試方法，顯然仍有困難。不過值得肯定的是，考選部目前已經積極研究口試方法的改進，如果能夠突破口試委員缺乏經驗、訓練和口試人才庫等缺陷，普遍採行口試方法，將有助於提高考選的效度。

除了以上三項比較明顯的考選迷思以外，本文將探討另外兩項和考選政策、考選效度、考試用人息息相關的政策建議。第一項是簡化考試類科，同時改善考試效度，第二項是高普考試及格人員需在地方政府先行服務兩年。

伍 簡併考試類科

目前高普考試和地方政府特考的專業科目考試，對於應考資格，在行政類科方面並無畢業科系的限制，但是在技術類科方面，則幾乎都有限制。由於這種畢業科系的開放和限制，基本上隱含著行政人員不需要有學校專業訓練背景，而技術人員則需要相當的學校專業訓練背景之邏輯。

根據2008年高考三級考試及格人員之教育背景分析¹，行政類科及格人員和

學校專業科系之間的關係在各類科之間，具有相當大的差距。以人事行政類科為例，正額錄取及格人員畢業的科系和人事行政工作具有比較密切關係的，僅占15%（也就是107位及格人員中，僅有16人畢業於公共行政系、政治系、臨床諮商心理學系、心理系、工業管理系、教育輔導系），而畢業於技術科系考上人事行政類科的及格人員，還包括機械工程系、建築

¹ 本節資料來自於考選部統計系統。

學系、動力機械系、機械與自動化工程系。

在正額錄取人數超過二十人的行政類科中，大致上可以分成兩類來加以敘述，第一類是和商業、管理相關的考試類科，包括：財稅行政、經建行政、統計、審計、會計、金融保險等行政類科及格人員畢業的學校科系，廣泛來自於會計、企業管理、財務金融、統計、經濟等相關科系。其中會計和審計兩個行政類科的畢業科系集中在會計系 ($147/194=75.7\%$)，統計類科集中在統計系 ($15/42=35.7\%$)，除此以外，比較難以看出那些商業、管理方面的畢業科系和國家考試的類科具有密切的關係。

第二類是其它的行政類科。公職社會工作師畢業於相關科系的比率是 94.3%，教育行政 91.3%，地政 70%，勞工行政 64%，法律政風 57.6%，社會行政 55%，新聞 50%，財經政風 39%，一般行政人員 33%，一般民政 10%。從這一系列的統計數字中可以看出，公職社會工作師、教育行政、地政、勞工行政、法律、社會行政、新聞等科系對於畢業學生參加公務人員考試，在透過專業科目考試的篩選下，的確占有比較大的優勢。相對的，一般行政、一般民政、人事行政等行政類科的及格人員則可能來自大學的任何科系，公共行政和政治學系的畢業生則並未享有任何的考試優勢。

進一步觀察 2008 年高考三級考試正額錄取的技術人員類科雖然大致上都有非

常寬鬆的畢業科系限制，但是從實際上考試及格的人員加以分析，各技術類科及格人員所畢業的學校科系分布，是非常集中的。例如，工業工程類科的應考資格限制於一百二十四個科系（有些科系名稱非常接近），但事實上二十一位及格人員中，幾乎全部來自於工業工程相關科系，就是一個最明顯的例子。在所有技術類科中，及格人員來自於最多學校科系數目的是衛生技術類科，但是也都集中在和生命科學院、醫學相當接近的科系，而非應考資格中所容許的五十八個科系。

技術類科可加以減併的例子包括，電子工程和電力工程的及格考生所畢業的科系分布，主要來自於電機系、電子工程系，即可加以判斷。環保工程類科和環保技術類科因此也可加以合併。都市計畫技術和建築工程關係密切，及格人員的畢業科系大致相同，也可加以合併。

從以上的數據分析，已經可以大致得知，一般行政、一般民政、人事行政、僑務行政等行政類科之及格人員，所畢業的學校科系來源廣泛而不集中，透過目前的專業科目來進行行政類科的分流，是不必要的作法。也就是說，最少就這幾個行政類科而言，明顯是可以加以合併的。同時基於本文的分析，透過加強效度的考試方法，就這幾類公務職缺的用人需求，進行統一篩選，再行分配，不但可提高用人效度，也將不會減少專業能力的篩選水準。舉例而言，一般民政和一般行政類科的專業考試科目，差別僅在於前者考「地方政

府與政治」，而後者考「公共管理」，除了背誦記憶的內容有所不同，實質上的鑑別能力，可說毫無差異。

歷年錄取人數相當多的財稅行政人員之畢業科系和其他商業、管理類科及格人員的畢業科系廣泛來自於會計、企業管

理、財務金融、統計、經濟等相關科系，因而也可研究加以合併類科，同時透過效度較高的測驗方式，以提高用人的效度。同樣的情形，也可以運用在技術人員類科的合併。

陸 考試及格人員增加地方歷練

我國公務人員的考試用人制度是採行兼顧中央政府和地方政府用人的需求，並非採取中央公務人員和地方公務人員雙軌制的型態。但是因為中央政府職位的職務列等相較於地方政府，整體而言是比較高的情況，多年來地方政府公務人員中有相當數量的人員，爭取調動到中央政府服務。而為了適應這種情形所造成地方政府經常缺員的情況，三十餘年來地方基層特考（現在稱為地方政府公務人員考試）就成為地方政府甄補公務人員的最重要管道。早期地方特考適用於台灣省和福建省的基層公務人員，目前則已擴大到台北市、高雄市及所有縣市政府鄉鎮公所，每年錄取數十個類科，及格人數超過千人。按照考選部96年6月25日修正之「特種考試地方政府公務人員考試規則」第9條之規定「本考試及格人員，訓練期滿成績及格取得考試及格之日起三年內不得轉調原分發佔缺任用以外之機關，須經原錄取分發機關再服務三年，始得轉調上述機關

以外機關任職」，也就是地方政府特考及格人員在六年內，必須服務於考試及格時之「分發區」，此期間不能夠轉調中央政府服務或其他分發區。

由於其他特種考試的及格人員都需要服務於特定的行政機關，例如外交部、調查局，特考特用的原則相當明確，考試及格人員需要限制在特定機關服務，符合考選過程用意在於滿足用人需求的基本原則。但是，高普考試和地方政府特種考試，不論在應考人的資格要求、考試類科、或考試科目等各方面，並無明顯的區別，高普考試及格人員僅有一年限制轉調，而地方政府特種考試及格人員卻必須在同一地方政府（分發區）服務六年以上，才能夠轉調中央政府或其他地方政府。所謂地方政府特種考試的分發區，在考試題目上完全相同，並未針對不同地方的分發區而更改題目，分數計算標準也完全一致，甚至於各種考試及格人員的任用資格，除了限制轉調以外，和高普考試及

格人員完全相同。基層特考(地方政府特種考試)自民國63年舉辦以來,除民國80年和83年因故未舉辦外,從未中斷,其考試方法和應考人來源既然完全相同,但在任用限制上則有限制轉調的規定,是否合理,是值得考選機關深入加以探討的。

觀察地方政府特種考試和高普考試的考試過程和分類並無二致,則所謂特種考試的「特種」理由何在,值得商榷。其次,應考人參加高普考或地方政府特種考試,在資格要件、考試過程、考試方法、競爭程度、投注心力準備等方面並無重大區別的情形下,在考試及格之後的分發任用上,卻要受到限制轉調六年的束縛,明顯受到實質上不公平的對待。地方政府特種考試及格人員為了要擺脫限制轉調的束縛,往往不斷再行投入高普考試,而在考試及格之後,轉調中央政府服務,不但無心於地方政府工作,也造成地方機關人事異動頻繁,長久以來陷入不斷訓練新手的無奈狀態。

基層特考所產生的地方政府公務人員單向流向中央政府的原因,主要來自於中央政府的職缺較多,比較具有升遷的機會。不過更重要的原因是,傳統以來中央政府因為公務人員任用法的規定,職務列等必須考慮「機關層次」,而使得中央政府職位普遍高於地方政府。在中央政府職等較高、職位較多的吸引下,地方政府公務人員爭取調動至中央政府機關,乃成為順理成章的人事流動趨勢。雖然近年來地方制度法不斷進行修正提高地方政府職位

職等,但是地方政府職位職等較低的情況仍然是不可能改變的事實。

針對高普考試及格人員和地方政府特種考試及格人員在工作地點上的差異情況,本文進行一項問卷調查研究,對某國立大學行政科系碩士在職專班學生,就中央政府與地方政府公務人員之素質等相關事項進行意見調查。回答問卷的受訪者共59人,分別為中央政府36人(平均公職年資19年,平均職等9.7),直轄市10人(平均公職年資21年,平均職等9.0),縣市政府5人(平均公職年資9.8年,平均職等8.6),私部門6人,其他2人。針對「中央政府公務人員工作品質比地方政府高」的問題,中央政府受訪者86%贊成,直轄市受訪者50%贊成,縣市政府受訪者60%反對,40%無意見。針對「縣市政府公務人員工作品質比鄉鎮公所公務人員高」的問題,中央政府受訪者86%贊成,直轄市受訪者60%贊成,縣市政府受訪者60%贊成,40%反對。從這些調查結果顯示,中央政府公務人員工作品質高於縣市政府,而縣市政府又高於鄉鎮公所的情形,大致得到相當的證實。針對「高普考試及格人員必須在地方政府服務兩年,有助於提升地方政府行政效能」的問題,中央政府受訪者66%表示同意(22%無意見),但是直轄市受訪者90%表示同意,縣市政府受訪者80%表示同意,這也間接證實高普考試及格人員相對素質較高的普遍印象,以及高普考試及格人員先在地方政府服務一定期間,對於地方政府行政效能有

所助益的評價。

其次，針對「高普考試及格人員直接分發中央政府和地方政府，地方政府特種考試分發到縣市政府的分流制度是合理的」問題，則意見比較分歧，但仍然傾向表示不同意。中央政府受訪者不同意的比率41.7% (同意33.3%)，直轄市受訪者不同意的比率高達80%，縣市政府受訪者不同意的比率40% (無意見40%)。

地方特考及格人員是否必須要限制若干年不得轉調，中央政府受訪者和直轄市受訪者都表達同意的態度 (75%和80%)，縣市政府受訪者則意見分歧 (同意和不同意各為40%)。

為了探討高普考試及格人員應否在考試及格之後先行在地方政府服務相當時間，問卷題目先行預設「服務兩年」的時間，一方面考慮到初任公職的及格人員年紀尚輕，已結婚或已生育子女的情形較少，兩年地方服務的時間投入和服務地方轉換成本較低，另一方面也考慮到新進人員在地方政府服務兩年，將可造成比較長期性的貢獻和新血的衝擊。

針對「高普考試及格人員必須在地方政府服務兩年，有助於提升地方政府行政效能」的問題，前文已提及得到大致上正面的反應。而針對「高普考試及格人員必須先在地方政府服務兩年有助於提升中央政府的行政品質」問題，則調查結果更一致呈現同意的意見，中央政府受訪者63.9%表示同意，直轄市受訪者90%表示同意，縣市政府受訪者也有80%表示同

意。同樣的，針對「高普考試及格人員必須先在地方政府服務兩年，是一項正確的改革措施」問題，中央政府受訪者58.3%表示同意 (33.3%無意見)，直轄市受訪者90%表示同意，縣市政府受訪者80%表示同意。不過對於高普考試及格人員必須先在地方政府服務兩年的初步構想，將會得到文官體系的支持，則中央政府受訪者意見較為分歧，同意和不同意各為36.1%和33.3%，30.6%無意見。直轄市和縣市政府受訪者則比較樂觀，同意的分別為60%和80%。

根據民國94年到96年的高普考和地方政府特考的錄取率來加分析，高普考試的錄取率雖然仍低於地方特考，但是差距已經很小，僅約0-2%之間，而某些類科高普考試及格人員分發到地方政府服務的比率也是相當高的，從表3就可以看得出來。在此情形下，如果規定高普考試及格人員必須在地方政府最少服務兩年，對於原來就分發到地方政府服務的公務人員而言，並不至於造成生涯發展上的重大影響，對於原來分發到中央政府服務的公務人員而言，則將提供在地方政府服務、歷練的機會。透過此一強制性到地方政府服務的機會，對於地方政府，尤其是縣市政府和鄉鎮公所，提供源源不斷的新血輪，給予基層政府新人和新觀念的衝擊，對於政府效能的提升，將會產生本質上的改革和激勵。

表3 2008年高考三級考試正額及格人員分發中央政府之比率

考試類科	分發中央人數	及格人數	分發中央比率 (%)
金融保險	27	28	96.4
財稅行政	169	267	63.3
勞工行政	13	26	50.0
資訊處理	14	38	36.8
社會行政	25	78	32.1
會計	46	149	30.9
一般行政	16	54	29.6
人事行政	23	80	28.8
文化行政	1	15	6.7
教育行政	3	47	6.4
土木工程	9	156	5.8
公職社會工作師	2	47	4.3
一般民政	0	20	0.0

資料來源：考選部統計資料。

附註：本表所列考試類科僅屬列舉部分。

柒 結論

我國公務人員的考選制度長久以來已經建立了公平公正公開的優良傳統，對於以往開發中國家的經驗而言，可謂難能可貴。然而，面對二十一世紀全球化的競爭型態，各國政府都須依賴高品質的文官體系，以進行政府革新的工作，提供人民更好的服務。有鑑於考選政策的核心工作在於甄選出最適當、最具工作職能的公務人員，以提升政府效率，則我國考選政策

和考選觀念應全神聚焦在「考試效度」的提升。透過考試方法的改進、考選制度的修正，才能使文官制度的考用能夠充分配合，並讓公務人員安心專注地方政府和中央政府公務推動。在此情形下，面對長久以來所存在的各種考選觀念迷思，勇於打破，勇於改革，應是考選決策上的必要之舉。

參考書目

- 考選部試題研究中心 (2005)：各國公務人員
考試制度比較研究。台北：考選部。
- 彭錦鵬、劉坤億 (2009)：我國公務人力資源
改革方向之研究。行政院研考會委託研
究報告。
- 蔡秀涓 (2005)：英、美、加高級文官之考選
與晉用制度之研究，彭錦鵬 (編)，高級
文官考選與晉用制度之研究，頁 47-88。
台北：考試院研究發展委員會。
- OECD. (2004). *Trends in human resources man-
agement policies in OECD countries: An
analysis of the results of the OECD survey
on strategic human resources management.*
Paris, France: OECD.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (1998). The valid-
ity and utility of selection methods in per-
sonnel psychology: Practical and theoretical
implications of 85 years of research find-
ings. *Psychological Bulletin*, 124: 262-274.
- U.K. Cabinet Office. (2005). *Fast Stream in-ser-
vice: A guide for applicants.* London, U.K.:
Cabinet Office.